CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

Fr. F
13911
Case
FRC
18802

OPINION

DE

FRISON (des Deux-Nèthes),

Sur le rapport de Bonaventure, relativement à l'époque où la loi du 12 vendémiaire an 4 a opéré dans les départemens réunis.

Séance du 29 germinal an 6.

CITOYENS REPRÉSENTANS,

Je viens m'opposer à l'ordre du jour qui vous est proposé par notre collègue Bonaventure, sur la question de savoir depuis quelle époque sont devenues obligatoires les lois envoyées dans les départemens réunis avant celle du 12 vendémiaire an 4.

THE NEWBERRY LIBRARY

Cette queſtion, quoique purement locale & abſolument étrangère aux départemens de l'ancien territoire, eſt trop importante aux départemens réunis, pour que vous adoptiez un ordre du jour qui, en laiſſant les choſes dans l'état où elles ſont, arracheroit à la République un droit de légitime que l'émigration de quelques individus lui a juſtement acquis.

Je ſuis loin de penſer que l'intérêt de quelques particuliers l'ait emporté dans votre commiſſion ſur l'intérêt public; mais il n'en eſt pas moins vrai que ſon projet ne tend à rien moins qu'à priver la nation de pluſieurs propriétés dont elle eſt devenue héritière, & à les faire paſſer dans les mains de quelques émigrés.

Il ne faut pas craindre de décider la queſtion d'après les principes : nous n'avons pas été envoyés ici pour être les légiſlateurs de quelques individus; nous ſommes ceux de la grande nation, que nous avons l'honneur & la gloire de repréſenter.

Le rapporteur fonde l'ordre du jour qu'il vous propoſe, ſur ce que la loi du 12 vendémiaire an 4, concernant le nouveau mode d'envoi & de publication des lois, n'a pu obliger elle-même que dès l'inſtant de ſa publication, & nullement à dater du jour de ſon enregiſtrement, ou arrivée à l'adminiſtration centrale du département. C'eſt une erreur que je crois facile de vous démontrer.

Le Directoire exécutif, citoyens repréſentans, vous a fait, le 28 germinal dernier, un meſſage relatif aux difficultés journalières qui s'élevoient dans les départemens réunis, ſur l'époque où les lois envoyées à ces départemens, avant celle du 12 vendémiaire précitée, & qui, à l'époque de ſon arrivée, n'y avoient pas été publiées dans les formes d'uſage, antérieurement à cette dernière, étoient obligatoires.

C'eſt principalement la loi du 17 nivôſe qui excitoit ces

difficultés : le Directoire exécutif vous a invités de diſſiper les doutes qui entravoient la marche de la juſtice.

D'abord il ne peut y en avoir ſur le principe général, qu'une loi n'eſt cenſée exiſter qu'autant qu'elle eſt connue de ceux qui doivent en exécuter les diſpoſitions, & qu'elle ait été rendue exécutoire par l'eſpèce de promulgation dont les lois antérieures ont preſcrit la forme, ou que l'uſage peut-lui-même avoir introduit.

Ce principe eſt inconteſtable; il eſt dans la raiſon & dans la nature des choſes.

Mais, en matière de promulgation des lois, il eſt auſſi un autre principe auſſi certain que le précédent.

C'eſt que la détermination des caractères de la promulgation appartient abſolument & uniquement au légiſlateur; c'eſt la déclaration préciſe de ſa volonté qui eſt la règle qu'on eſt obligé de ſuivre; elle devient la loi de tous ceux ſur leſquels s'étend ſa domination.

Je cite pour exemple les différens modes qui ont été employés depuis la révolution.

C'étoit premièrement aux tribunaux que la loi étoit envoyée, enſuite aux corps adminiſtratifs & aux tribunaux, finalement aux corps adminiſtratifs ſeulement.

Jamais on n'a révoqué en doute que la loi ne fût obligatoire du jour même où le légiſlateur l'avoit voulu.

Cependant ce changement continuel de ſyſtême dans le mode de publication des lois a fait ſentir à la Convention nationale la néceſſité d'adopter un mode uniforme de promulgation dans toute la République. Le 12 vendémiaire an 4, elle a exprimé ſa volonté; elle a déterminé un mode pour l'envoi & la publication des lois. Vous le connoiſſez : ſon réſultat eſt qu'auſſitôt qu'une loi eſt revêtue des formalités conſtitutionnelles, elle ſera conſignée dans un bulletin officiel, envoyé par le miniſtre de la juſtice à toutes les adminiſtrations de département, où elle ſera obligatoire à compter du jour de ſon arrivée au chef-lieu de chacune de ces adminiſtrations.

Ce nouveau mode abroge toute espèce de publication, à moins qu'il n'y soit dérogé expressément par un article de la loi.

Ainsi toutes les formalités de publications ont été détruites pour l'avenir.

A dater du 12 vendémiaire, la loi n'en veut plus reconnoître aucun.

Cependant elle fait deux exceptions : la première est le cas où elle aura ordonné expressément des formalités de publication ; la seconde est une autorisation accordée au Directoire exécutif & à chaque administration départementale, municipale, ou bureau central, dans les communes au dessus de cent mille ames, de se servir de telle de ces formalités particulières qu'ils jugeront convenable.

Mais ces exceptions ne sont que facultatives, & la dernière n'a été accordée aux communes désignées qu'à cause de l'avantage qui pourroit résulter d'une plus grande publicité de la loi dans des communes d'une population étendue. Enfin la loi s'en rapporte à cet égard à l'opinion & à la sagesse du Directoire exécutif ou des administrateurs : en même temps elle a soin de déclarer que quelque publication qui ait pu être ordonnée en vertu de cette faculté, la loi ainsi publiée n'en sera pas moins obligatoire dans toute l'étendue de chaque département, à compter du jour où elle sera arrivée au chef-lieu du département, indépendamment de toute autre publication.

Ainsi, à compter de cette disposition précise de la loi du 12 vendémiaire, il n'y a plus eu ni pu y avoir de forme de publication enchaînante pour les citoyens que l'arrivée de chaque loi au chef-lieu de chaque département, comme la loi le prescrit elle-même.

Voilà une règle établie, & il n'est point permis à aucun citoyen, ni à aucun tribunal, de s'en écarter, ou de la méconnoître.

D'après ce principe, il est démontré que la loi du 12 vendémiaire étant arrivée au chef-lieu d'un des départemens

réunis, comme à tout autre de l'ancien territoire, il n'a pu exister dès ce moment une seule loi qui, pour devenir obligatoire, eût besoin d'être publiée; si des publications ont encore été ordonnées après son arrivée, elles n'ont pu l'être que facultativement & nullement par l'effet de la loi du 12 vendémiaire.

Il faut bien faire attention à ceci, représentans du peuple, c'est que la loi du 12 vendémiaire ne statue pas seulement sur les lois à rendre, mais bien sur toutes celles rendues qui n'auroient pas encore été publiées.

Remarquez également que l'article XI de cette loi, en accordant aux communes de plus de 100,000 habitans, la faculté de faire publier des lois *anciennes* ou récentes, n'a pu entendre de faire publier des lois déja publiées & exécutées, car il suffit qu'elles l'aient été une fois dans la forme usitée.

Il n'est point difficile de comprendre que si l'on étoit obligé de les envoyer plusieurs fois au gré du caprice ou de la négligence des administrations, le gouvernement n'y tiendroit pas; il n'y auroit plus de législation, il y auroit anarchie complète dans l'Etat. La loi, en donnant cette faculté, n'a pu entendre parler des lois arrivées antérieurement à elle, & qui n'auroient pas encore été publiées; c'est à l'occasion de celles-là qu'elle a permis, sous le nom d'*anciennes*, d'en ordonner une publication, toutefois sans nuire au principe qu'elle posoit de l'obligation où on étoit de les exécuter indépendamment de toute publication qu'on pourroit en faire.

Voici, représentans du peuple, ce qui a donné lieu au message du Directoire exécutif. La loi du 17 nivôse, relative aux successions, avoit été adressée, & étoit arrivée au département de la Dyle le 28 *brumaire an* 4; celle du 12 vendémiaire y est arrivée, pour être exécutée le 5 frimaire suivant, conséquemment sept jours après la première.

Cette loi du 17 nivôse n'avoit point été publiée, mais le 28 brumaire la publication en avoit été ordonnée; c'étoit donc là une loi *ancienne*, une de celles désignées par la loi

du 12 vendémiaire, & que les administrations départementales étoient libres de faire publier, si elles le vouloient : cependant elle n'a pas moins été obligatoire, à compter du jour où la loi du 12 vendémiaire l'a été elle-même.

Or cette loi du 12 vendémiaire a obligé du jour de son arrivée à Bruxelles, chef-lieu du département de la Dyle, le 5 frimaire an 4 ; donc celle du 17 nivôse a été obligatoire à dater de cette époque même.

Certes, on a bien pu la publier après, à cause de la population de Bruxelles, comme on l'a fait le 24 frimaire suivant : mais cette publication, purement facultative, n'a pas pu devenir l'époque légale de son exécution. Cette exécution a nécessairement commencé à compter du jour où la loi du 12 vendémiaire a interdit toute espèce de publication. On ne pouvoit plus, d'après ces dispositions, se régler, d'après un autre mode que celui nouvellement introduit. Il faut donc nécessairement en revenir aux dispositions précises de la loi du 12 vendémiaire, & regarder l'époque de l'arrivée de cette loi comme l'époque de son exécution, d'après ce qu'elle prescrit ; prendre un autre parti seroit la violer. On doit, par une conséquence naturelle, regarder cette exécution comme entraînant nécessairement avec elle l'exécution de toutes celles qui étoient déja arrivées alors dans les départemens réunis, & qui n'y avoient point encore été publiées, quoique leur publication ait été ordonnée par les représentans du peuple en mission, parce que ne pouvant plus y avoir de publication, ces lois reçues officiellement, avec ordre d'être publiées, il falloit les regarder comme tenant lieu de publication, & forçant l'exécution qu'on devoit en faire.

On n'opposera point sans doute à ce raisonnement l'arrêté du Directoire exécutif, du 18 pluviôse an 4 ; car il n'a pu contrarier le principe posé par la loi du 12 vendémiaire, & il ne l'a pas fait : au contraire, il en a ordonné l'exécution. S'il en étoit autrement, cet arrêté ne devroit pas lui-même être exécuté : au surplus, comment pourroit-

on l'invoquer, puisque, par sa date du 18 pluviôse, il ne peut être appliqué à la loi dont il est question, puisque ce seroit lui donner un effet rétroactif dont il n'est pas susceptible ? Enfin, le principe même qu'il pose, qu'il ne peut y avoir de lois obligatoires pour les départemens réunis que celles dont la publication a été ordonnée par des arrêtés des représentans du peuple en mission ou par des commissaires du gouvernement, décide lui-même la question qui vous est soumise. Cette question, représentans du peuple, comme vous l'a dit le rapporteur lui-même, n'a été élevée qu'à cause des effets de la loi du 17 nivôse, qu'on voudroit retarder pour servir quelques intérêts particuliers. Je dois donc nécessairement parler de cette loi, pour vous répéter ce que je vous ai dit plus haut, que sa publication avoit été ordonnée le 28 brumaire par un arrêté particulier des commissaires du gouvernement, qui étoit demeuré sans exécution : ce qui n'a pu empêcher que cette loi, comme toute autre dans le même cas, ne fût soumise aux dispositions de celle du 12 vendémiaire, arrivée le 5 frimaire.

On a prétendu, dans les départemens réunis, que cette loi du 12 vendémiaire n'étoit obligatoire qu'après qu'elle-même avoit subi les formes de la publication, qui, seules, disoit-on, pouvoient la rendre notoire ; mais ceux qui ont le plus manifesté cette objection sont précisément ceux qui ne voient établir qu'à regret tout ce que les lois républicaines ont d'avantageux pour le peuple, & qui n'ont d'autre but, en entravant tout, que celui de l'aigrir & de l'empêcher de s'attacher sincèrement à un gouvernement qui doit être pour lui une source de bonheur & de prospérité. Cette objection est bien combattue par la loi du 12 vendémiaire : il est inutile que je vous retrace à cet égard ce qu'en dit le rapport du ministre de la justice, joint au message du Directoire, du 28 germinal dernier, imprimé à la suite de l'opinion de notre collègue Bonaventure, ce qu'il en dit me paroît sans réplique.

Cependant on paroît vouloir opposer au raisonnement

qu'il renferme qu'un arrêté des commissaires du gouvernement en a ordonné la publication : le fait est vrai ; mais cette publication n'a pu être faite qu'en vertu du dernier paragraphe de l'article XII, qui permet les publications dans toutes les communes d'une population étendue, & la commune de Bruxelles est de ce nombre. Il ne peut donc rester aucun doute sur l'époque où la loi du 12 vendémiaire a obligé, celle de son arrivée. Elle a obligé, indépendamment de sa publication ; elle a obligé, parce qu'elle a séparé l'exécution de la loi des formes de publication. Si cela n'étoit point, il arriveroit que, jusqu'à cette heure même, la loi du 12 vendémiaire n'auroit pu être exécutée dans toute la République, faute de publication ; car elle n'a certainement point été publiée ni pu l'être ailleurs que par la faculté qu'elle en laisse aux administrateurs de grandes communes. Enfin, la lettre de la loi du 12 vendémiaire la rendoit obligatoire à dater de l'époque de son arrivée ; &, d'après sa disposition, c'étoit cette même arrivée qui en faisoit l'exécution.

En vain prétendroit-on qu'elle n'a pu statuer que pour l'avenir, & que les lois arrivées antérieurement n'ont pu entrer dans la disposition qu'elle prescrivoit. Voici ma réponse à cette objection.

Qu'a donc entendu la loi par les lois *anciennes* dont elle parle, sinon celles qui étoient déja arrivées, & qui n'avoient pas encore été publiées, quoique revêtues des formes légales ? Que seroit-il arrivé, si elle ne s'étoit point occupée de ces lois ? Elles auroient été exposées à ne recevoir aucune exécution. La loi du 17 nivôse, par exemple, avoit été envoyée officiellement à l'administration de la Dyle avant celle du 12 vendémiaire. La publication en avoit été ordonnée par les commissaires du gouvernement dès le 28 brumaire précédent ; elle n'étoit point publiée à l'arrivée de la loi du 12 vendémiaire ; elle ne pouvoit plus l'être, parce que, dès cette époque, il ne pouvoit plus y avoir de publication : & cependant on prétend qu'elle n'est obligatoire que du 24

frimaire, moment où il a plu enfin à l'administration de la faire publier. La loi du 12 vendémiaire n'a été faite que pour empêcher qu'il dépendît de la volonté d'une administration ou de sa négligence, de mettre un mois d'intervalle entre l'époque où elle recevoit les lois & celle où devoit commencer leur exécution.

L'objection qu'on pourroit faire, que c'est donner un effet rétroactif à cette loi du 12 vendémiaire, me semble bien combattue par ce qu'en dit encore le rapport du ministre de la justice. Son raisonnement est aussi simple que précis; le voici :

« Avant l'arrivée de la loi du 12 vendémiaire, toutes » les lois qui étoient parvenues au département de la Dyle, » & qui n'y avoient pas encore été publiées, n'étoient pas » des lois.

» La loi du 17 nivôse an 2 étoit dans ce cas, comme beaucoup d'autres; elle n'existoit pas avec le caractère de loi: » l'arrêté même des représentans du peuple, commissaires » du gouvernement, qui en avoit ordonné la publication » dès le 28 brumaire, ne lui avoit pas donné encore cet » empire, qu'elle ne pouvoit recevoir que de la publication » elle-même.

» Mais au moment de l'arrivée de la loi du 12 vendémiaire, qui a interdit toute publication, & qui a voulu » que l'époque physique & constatée de la réception fût celle » de l'exécution de la loi, alors la loi du 17 nivôse, & celles » qui se trouvoient comme elle arrivées au département, » sans y avoir encore été publiées, & qui même ne pouvoient plus l'être que facultativement, ont dû nécessairement recevoir leur exécution à compter de ce moment-là.

» Il est bien évident que ce n'étoit point là un effet » rétroactif: car, par son action, la loi du 12 vendémiaire » n'opéroit pas sur le passé; elle n'opéroit que sur l'avenir.

» Elle produisoit un effet postérieur à elle-même.

» Elle attachoit le caractère de la loi à des lois qui ne » l'avoient pas encore.

» Elle ne faisoit pas remonter leur exécution à l'époque » de leur véritable arrivée ; ce qui eût opéré l'effet rétroactif » dont on parle.

» Elle la fixoit à l'époque de sa propre arrivée.

» C'étoit comme si ces lois fussent arrivées concurremment » avec elle ; ce qui eût été bien exclusif de tout effet » rétroactif.

» C'étoit, si l'on veut, comme si ces lois fussent arrivées » dans la soirée du même jour, & la loi du 12 vendémiaire » dans la matinée ; ce qui eût été plus exclusif encore de » tout effet rétroactif.

» Mais toujours son action sur les autres lois étoit postérieure & subséquente à sa propre exécution.

» Il étoit donc bien impossible qu'il y eût effet rétroactif. »

Enfin, représentans du peuple, j'ai pensé devoir vous citer ce passage pour vous déterminer tout-à-fait à rejeter l'ordre du jour qui vous est proposé, parce qu'il est basé sur un principe évidemment faux, puisqu'il consacre que la loi du 12 vendémiaire ne pouvoit produire d'effet qu'à compter de sa publication, & parce qu'il ne décide point le fond d'une question de toute importance pour les départemens réunis.

Nous ne pouvons donc pas nous écarter des véritables principes, & ces principes découlent de la loi elle-même, qui a interdit toute espèce de publication, qui a voulu que chaque loi fût exécutée du moment de son arrivée ; & puisqu'elle-même est arrivée à une époque, c'est donc de ce jour-là qu'elle a reçu la vie, & qu'elle a voulu l'exécution de toutes les lois qui n'avoient pas encore été publiées. C'est ainsi qu'elle a animé la loi du 17 nivôse, comme toutes celles qui étoient dans le même cas. Il est de l'intérêt public d'écarter cet ordre du jour, qui maintient & ne pourroit manquer d'augmenter les incertitudes sur l'époque de l'exécution des lois. Nous devons éclairer les juges & ne jamais alimenter la chicane. Je crois que c'est-là aussi l'opinion du rapporteur ; & qu'il ne peut s'opposer à ce que, en précisant

l'époque où la loi du 12 vendémiaire a dû opérer dans les départemens réunis, on déclare que les lois dont la publication avoit été ordonnée, & qui n'avoient pas été publiées à l'époque de l'arrivée de cette loi, ſont cenſées y avoir reçu la publication du jour de ladite arrivée : c'eſt le ſeul moyen de faire ceſſer les conteſtations ſans nombre qui ſe ſont élevées dans les départemens réunis, d'aſſurer la marche de la juſtice, & d'écarter tous les doutes que peuvent avoir les tribunaux.

Je demande la queſtion préalable ſur l'ordre du jour qui vous eſt propoſé, & ſoumets à votre délibération le projet de réſolution ſuivant :

PROJET DE RÉSOLUTION.

Le Conſeil des Cinq-Cents, après avoir entendu le rapport d'une commiſſion ſpéciale ſur le meſſage du Directoire excutif, du 28 germinal dernier, relatif aux difficultés journalières qui s'élèvent dans les départemens réunis par la loi du 9 vendémiaire an 4, ſur l'époque où ſont devenues obligatoires les lois envoyées à ces départemens avant celle du 12 du même mois, concernant le nouveau mode d'envoi & de publication, & qui n'y avoient pas été publiées dans les formes d'uſage antérieurement à cette dernière ;

Conſidérant que rien n'eſt plus inſtant que de diſſiper des doutes qui entravent l'action de la juſtice, ou rendent incertaine la marche des tribunaux ;

Déclare qu'il y a urgence.

Le Conſeil des Cinq-Cents, après avoir déclaré l'urgence, prend la réſolution ſuivante :

ARTICLE PREMIER.

Les lois dont la publication avoit été ordonnée par les

représentans du peuple en mission, ou par les commissaires du gouvernement dans les départemens réunis par la loi du 9 vendémiaire an 4, & qui n'y avoient pas encore été publiées, suivant les formes anciennes, lors de l'arrivée officielle de la loi du 12 vendémiaire de la même année au chef-lieu de chacun desdits départemens, sont censées y avoir reçu la publication du jour de ladite arrivée.

II.

La présente résolution sera imprimée; elle sera portée au Conseil des Anciens par un messager d'état.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Floréal an 6.